

PROYECTO DE LEY QUE REFORMA EL SISTEMA DE PENSIONES

Discusión en el Senado

OBJETO: Reunir los antecedentes que sirven de base para comprender la posición política tanto del Ejecutivo como de los senadores respecto al proyecto de ley de pensiones y analizar los aspectos técnicos de la misma a tramitarse en el Senado.

I.- ANTECEDENTES

- **Nombre:** Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica.
- **Boletín:** 15.480
- **Enlace:**
https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=15480
- **Estado:** Segundo trámite Constitucional (SENADO)
- **Comisión:** Trabajo y Previsión Social.
- **Funcionamiento de la Comisión:** En general, sesiona los miércoles entre 11:00 y 14:00 hrs, Sala N°9 Tercer Piso Senado Valparaíso
- **Quórum votación:** Contiene normas de quórum calificado y orgánicas constitucionales.
- **Resumen de la tramitación:**
 - Desde noviembre de 2022 hasta la fecha, el Gobierno mantiene en tramitación en el Congreso Nacional la reforma previsional, que fue una promesa contenida en el programa de Gobierno de Apruebo Dignidad y fue uno de los ejes de su campaña presidencial (VER ANEXO N°1).
 - En enero de 2024, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de pensiones del Gobierno pero rechazó varios artículos importantes para el oficialismo entre los cuales se encontraban la fórmula 3-3 (3 puntos de cotización extra para fondos individuales y 3 puntos para otros fines), financiar un seguro social, figuras del sistema de reparto, y creando un Gestor estatal de fondos, entre otros (VER ANEXO N°2).
 - El Gobierno ha buscado negociar con los senadores posibles indicaciones sin éxito durante el primer semestre de 2024. Por ello, se requirió por parte de los senadores que un comité técnico determinara en qué materias hay cierto consenso y en cuáles no y posteriormente, el ministro Mario Marcel anuncia un documento "Marco" para continuar el debate (VER ANEXO N°3 y 4)

- Finalmente, el 07/08/24 la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado acordó un plan de trabajo para aprobar la reforma previsional dentro del año 2024 para que la Sala del Senado la vote en enero de 2025 (VER ANEXO N°6).
- Este acuerdo de cronograma y temas de trabajo no está exento de críticas tanto por sectores de oposición que acusan de estar cediendo puntos no cedibles, por la izquierda por ser “demasiado complaciente” con las AFP, como por los representantes de la industria (VER ANEXO N°5).

II.- RESUMEN DE LA PROPUESTA ORIGINAL DEL GOBIERNO (VER ANEXO N°2)

a) Fórmula 3-3

En diciembre 2023, el Gobierno propuso , para el destino del 6% extra de la cotización la fórmula denominada 3+2+1, es decir destinar 3 puntos de la cotización a un seguro social, 2 puntos a la cuenta individual del trabajador y un punto a una compensación. Sin embargo, luego de las negociaciones en la Cámara de Diputados, el Gobierno terminó proponiendo en enero de 2023 la idea del 3+3, distribuido de la siguiente manera:

1. Un 3% de la cotización adicional irá al financiamiento de un nuevo “Seguro Social Previsional”, con el que se busca financiar “prestaciones con elementos de carácter contributivo y complementos por brechas de género y cuidados”. El nuevo seguro incluye como prestaciones:
 - a. Garantía con solidaridad intergeneracional: para los pensionados por vejez o invalidez de 65 años en adelante. Comprende un monto mensual equivalente a 0,1 UF por cada 12 meses de cotización en el Seguro Social Previsional, con un máximo de 360 meses de cotizaciones en el Fondo Integrado de Pensiones.
 - b. Complemento por cuidado de terceros: derecho a una cotización por cada mes de cuidado de persona con dependencia funcional severa o moderada, con un máximo de 24 meses por persona cuidada, siempre que en ese periodo no registre pago o cotización en el Seguro Social Previsional. El valor de cada cotización es de un 3% de la mediana de todas las remuneraciones trabajadores dependientes que hayan aportado al Fondo Integrado de Pensiones expresada en UF, aplicada una rentabilidad de 2% anual hasta que el cuidador cumpla los 65 años de edad. ¹
 - c. Compensación por diferencias de expectativa de vida: las mujeres mayores de 65 años de edad tendrán derecho a una compensación equivalente a la multiplicación de la anualidad respectiva de vejez o invalidez que ella reciba por el factor de corrección, siempre que sean beneficiarias de una pensión de vejez o invalidez financiada por su cuenta individual.

¹ El proyecto de ley no aumenta la edad de jubilación de las mujeres. Por lo tanto, ellas podrán jubilarse a los 60 años conforme a los fondos en sus cuentas individuales. Sin embargo, para acceder a las prestaciones del Seguro Social deberán cumplir 65 años de edad, al igual que los varones.

2. El 3% restante se destinará a cuentas individuales, aunque no íntegramente a la cuenta del trabajador respectivo. Lo recaudado por este 3% se dividirá de la siguiente forma:
 - a. Un 70% irá a la cuenta de capitalización individual del trabajador respectivo.
 - b. El 30% restante será enterado a la cuenta de capitalización individual, previa corrección por concepto de “justicia intergeneracional”, para lo cual se calculará sobre una remuneración base que considerará las remuneraciones mensuales imponibles de los trabajadores dependientes que hayan aportado en el mes respectivo al Seguro Social Previsional, ajustado según el tiempo trabajado.

b) Otros elementos del proyecto de reforma:

1. Reestructuración del sistema de administración de los fondos de pensiones.
2. Creación de un “Administrador Previsional” estatal que será licitado (funcionamiento similar al administrador del Seguro de Cesantía). Funciones de back office.
3. Creación de los “Inversores de Pensiones”, figura que reemplaza a las AFPs y que tienen por única misión la gestión de la inversión de los ahorros. Las cooperativas también podrán ser un Inversor.
4. Creación del “Inversor de Pensiones del Estado S.A.” que se registrará por las mismas normas que los inversores privados.
5. Creación del “Gestor del Fondo Integrado de Pensiones” que estará encargado de la administración y sostenibilidad del Fondo Integrado de Pensiones.
6. Creación del “Fondo Integrado de Pensiones”, que constituye un fondo de reparto para el financiamiento del Seguro Social Previsional.
7. Cada Inversión de Pensiones deberá tener, al menos, 10 “Fondos Generacionales”, que sustituyen el actual modelo de multifondos.

c) Principales críticas a dicho proyecto:

1. Era falso que el 3% vaya a capitalización individual, ya que sólo el 2,1% iba a ser destinado indudablemente a la cuenta de cada trabajador.
2. Es decir, del 6% adicional que se descontarían de la remuneración de cada trabajador, sólo el 2,1% se aseguraba que fuera a las cuentas individuales del cotizante.
3. La reforma creaba toda la institucionalidad para preparar un sistema de reparto. El objetivo a largo plazo sería acorralar gradualmente el pilar de la capitalización individual y por ende la propiedad sobre los fondos de pensiones y e imponer sostenidamente un sistema de reparto total.

III.- TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY EN EL SENADO Y PROYECCIONES

1. Iniciativa exclusiva del Presidente.

El artículo 65 inc 6° indica que el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva en: *“Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector*

público como del sector privado. Este proyecto de pensiones, además tiene relación con la administración financiera del Estado.² Por tanto, las indicaciones y propuestas de cambio al proyecto de ley de pensiones por regla general no pueden ser propuestas directamente por parlamentarios, sino que solamente pueden tener su origen por iniciativa del Presidente de la República.

Sin embargo, la misma norma agrega *“El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.”*

Es por ello, que en el proyecto de pensiones, todas las indicaciones que busquen establecer o aumentar modificar normas sobre seguridad social que se presenten deben provenir por parte del Ejecutivo, pero sí podría haber intervención para disminuir gastos y otras iniciativas que presente el Gobierno.

Además es importante recalcar que algunas normas del proyecto tienen quórum calificado para la votación por lo que en todas sus instancias son de mayoría de los parlamentarios en ejercicio, tanto en votación como en la sala.

2. Aprobación en la Cámara de Diputados

El proyecto del Gobierno fue aprobado en general y en particular por la Cámara de Diputados, pero con un duro revés para el oficialismo, pues se rechazó íntegramente la fórmula original sobre la distribución del 6% adicional de las cotizaciones, así como otros puntos importantes para el Gobierno, como lo son la creación de un Inversor de Pensiones del Estado y el Fondo Integrado de Pensiones.

De esta forma, la iniciativa fundante del proyecto del Gobierno, que proponía un 3% extra para los fondos individuales y otro 3% destinado a un fondo solidario intergeneracional (derivado de un sistema de reparto), fue rechazado en la Cámara, pasando al Senado sin un aumento a la cotización previsional, que actualmente es de un 10% para los trabajadores dependientes.

3. Segundo trámite constitucional: el Senado.

Aprobado el proyecto en la Cámara de Diputados, pasa a la Cámara Revisora, la que procede de la misma manera que en el primer Trámite Constitucional. La Cámara Revisora estudia el proyecto en comisiones:

A. Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado:

Ahora, ya en el Senado, el proyecto pasará a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, donde será discutida en general y en particular. Dicha comisión se encuentra integrada por los senadores de

oposición Juan Antonio Coloma (UDI), Luciano Cruz-Coke (EVO) y Rodrigo Galilea (RN), y los senadores del oficialismo Gastón Saavedra (PS) y Alejandra Sepúlveda (Ind ex FRVS). De esta forma, el Gobierno se encuentra en una posición minoritaria que dificulta avanzar en algún porcentaje de distribución con reparto.

- Se aprueban las indicaciones con mayoría de los senadores de la comisión.

B. Comisión de Hacienda del Senado:

Una vez tramitado el proyecto en dicha comisión, pasará a la Comisión de Hacienda del Senado, integrada por los senadores de oposición Juan Antonio Coloma (UDI), José García Ruminot (RN) y Felipe Kast (EVO), y los senadores oficialistas Ricardo Lagos (PPD) y José Miguel Insulza (PS).

- Se aprueban las indicaciones con mayoría de los senadores de la comisión.

C. Sala del Senado:

Finalmente, el proyecto deberá ser votado por el Senado en sala, tanto en forma general, como particular, revisando todo el articulado del proyecto, en donde puede aprobar, modificar o rechazar el proyecto de ley proveniente de la Cámara de Diputados, con mayoría simple de los presentes. Es decir, se pueden dar los siguientes supuestos:

a) SI SE APRUEBA TAL COMO LO APROBÓ LA CÁMARA DE DIPUTADOS:

Si el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados se aprueba en su totalidad en iguales términos por el Senado, se envía al Presidente de la República para su promulgación.

- Este caso es **muy improbable** ya que el texto aprobado por los diputados quedó con varios vacíos tras el rechazo de importante parte de su articulado.

b) SI SE APRUEBAN INDICACIONES DEL GOBIERNO:

Si el Senado modifica el proyecto, ya sea que se trate de adiciones, modificaciones o enmiendas, este es devuelto a la Cámara de Diputados para la consideración de estas modificaciones, con miras a que se aprueben los cambios.

- Este caso es **muy probable** ya que las indicaciones que podría presentar del Gobierno podrían venir luego de un consenso pre-aprobado con los senadores, por lo que de aprobarse al menos una indicación, se gatillará el siguiente mecanismo en la Cámara de Diputados:
 - Si se aprueban las modificaciones del Senado en la Cámara de Diputados: el proyecto se envía al Presidente de la República para su promulgación.

- Si no se aprueban las modificaciones del Senado en la Cámara de Diputados: pasa a Comisión Mixta para generar un nuevo texto.

c) SI EL PROYECTO ES DESECHADO EN SU TOTALIDAD POR EL SENADO.

Debe ser considerado por una comisión mixta de ambas Cámaras, la cual tendrá como objetivo proponer una fórmula para resolver el desacuerdo existente.

Este caso es probable, pero en menor medida que la hipótesis descrita en el literal b) ya que si bien el Ejecutivo no tiene mayoría en el Senado y de no lograrse un acuerdo en las materias esenciales de la reforma el proyecto podría ser rechazado, existen materias que sí tienen un consenso creado, y el costo político de una caída total es alto.

4. Panorama Político

El ejecutivo tras la votación de enero 2024 no quedó en buen pie para negociar la reforma, pues su fórmula insignia (3-3) cayó en la Cámara, y ahora tiene minoría en las dos comisiones del Senado que debatirán lo aprobado. Así, deberá entrar en una dura negociación con la oposición para efectos de determinar el destino del 6% adicional, pues ella tiene la mayoría y los votos necesarios para que se apruebe o rechace cualquier propuesta, e incluso rebajar algunas iniciativas que presente.

El riesgo de la aprobación de instituciones de reparto y el destino a cuentas distintas de las individuales de los trabajadores de todas formas, se mantiene, pues el Gobierno insistirá buscando votos en senadores de oposición que pueden mostrarse más accesibles transar más o menos puntos de la cotización a elementos de reparto o redistribución. La tarea de la oposición será ahora entonces mantenerse alineada en cuanto a que la totalidad de las cotizaciones de los trabajadores sea destinada a sus cuentas individuales.

Por otro lado, el 7 de agosto se llegó a un acuerdo entre el los senadores de la comisión de trabajo y el ejecutivo sobre distintos puntos en pos de establecer un marco de discusión para el proyecto de reforma previsional en el Senado, acordando realizar una reforma integral con varios puntos muy polémicos.

IV.- CRÍTICAS AL MARCO PARA LA DISCUSIÓN DE PENSIONES (VER ANEXO N°4, 5 y 6)

Comentario general:

El proyecto que impulsa el Gobierno quedó sujeto ahora a los temas y cronograma del Plan de Trabajo acordado el 07/08/2024 (VER ANEXO N°6), que lamentablemente insiste en ciertas ideas que no tienen un respaldo técnico y tampoco, en principio, un respaldo político, y que fueron rechazadas en la Cámara de Diputados. Así por ejemplo, se mantienen la idea de:

1. Separar la industria,
2. Aumentar el componente de reparto y,
3. Aumentar la influencia del Estado en la gestión de los fondos previsionales.

En términos generales, un sistema de reparto es aquel en el cual los actuales trabajadores realizan el aporte obligatorio de su cotización a un fondo común, sin propiedad sobre el mismo, del cual se obtienen los recursos para pagar pensiones de la población ya jubilada.

El gran problema que acarrea este tipo de **sistemas de reparto es que han resultado totalmente inviables**. La población que envejece exponencialmente, como el caso chileno, es cada vez mayor y la población activa, es decir los actuales trabajadores no logran cubrir las pensiones de la población jubilada, dando paso a un déficit insostenible. Los Gobiernos cada vez más le cargan la mano a los trabajadores imponiendo nuevos impuestos y aumentando el porcentaje del aporte o bien aumentan su deuda pública.

Esto solo empeora el monto de las pensiones y la calidad de vida de los jubilados, adquiriendo así el sistema características propias de una estafa piramidal. Ello, pues quienes ingresan actualmente al mercado laboral destinarán parte de su sueldo a financiar las pensiones de los jubilados, bajo la promesa de que cuando ellos jubilen, otros financiarán las suyas en el futuro, promesa que, como indica la experiencia internacional, esta no se cumple.

Adicionalmente, para sostener el reparto se creará necesariamente mayor burocracia para efectos de administrar, invertir y distribuir dichos fondos, con los riesgos que implica el Estado manejando recursos de los cotizantes, y el costo estatal que implica el financiamiento de dicha institucionalidad estatal.

Comentarios en particular:

1. **Seguro por sobrevivencia de mujeres:** Se busca compensar a las mujeres por su mayor expectativa de vida, destinando un 1% del incremento de seis puntos propuestos (Punto 39).
 - *Lo aconsejable sería que paralelamente se igualara la edad de jubilación de hombres y mujeres en 65 años y que la compensación se financiara con impuestos generales.*
2. **Solidaridad intrageneracional** a los grupos más rezagados de acuerdo con su tasa de reemplazo. Estas serían, principalmente, mujeres de nivel medio y acomodados (4° y 5° quintil) con más años de cotización.
 - *Esto generaría una redistribución regresiva. Las personas del 5° quintil tienen capacidad de ahorro y seguramente cuentan con ellos.*

3. La propuesta incorpora un componente de reparto como una redistribución intergeneracional, **considerando un aporte reembolsable transitorio de dos puntos administrado por un Fondo de Acumulación, Compensación y Garantía del Seguro Social**

- *Esto perjudica enormemente a los cotizantes. Su interés será de 2% a 3%; Incluso si se pensara que dicho porcentaje hay que añadir el reajuste por UF. Sin embargo, el documento no lo menciona.*

4. La propuesta del Gobierno insiste en la separación de la administración de cuentas de la gestión de inversiones, **ahora no se considera un monopolio administrando cuentas, sino que se debe subcontratar esta función entre potencialmente varios proveedores.**

- *Este punto es meramente ideológico y carece de sustento técnico. Es probable que este punto sirva para dar por cumplido el slogan de que el Gobierno de Gabriel Boric puso "fin a las AFP".*

5. Subir la PGU a \$250.000 y mantener la cobertura del 90% de los pensionados.

- *La PGU debiera focalizarse, con un beneficio económico condicionado a años cotizados y decreciente en el ingreso. Su monto debería anclarse a un índice objetivo (IPC) que no esté sujeto a frecuentes cambios metodológicos.*

V.- RESPONSABLES DE LA REFORMA

1. Ministros de Estado:

Jeannette Jara:

- Ministra del Trabajo y Previsión Social de Chile.
- Militante del Partido Comunista.
- En el desarrollo de la tramitación de la reforma de pensiones ha ejercido un rol de llevar a cabo la negociación con la oposición.
- Sin perjuicio de lo anterior, no ha tenido mucho éxito en tal función, ya que ha protagonizado diversos episodios y conflictos con parlamentarios de derecha, además de culpar el posible fracaso del proyecto a las Administradores de los Fondos de Pensiones.

Mario Marcel:

- Ministro de Hacienda.
- Independiente, cercano al Socialismo Democrático.
- Tras el fracaso de llevar a cabo la negociación y lograr posibles acuerdos transversales por parte de la ministra Jeannette Jara, ha tomado mayor protagonismo el ministro de Hacienda, Mario Marcel, quien con un tono más templado y técnico ha logrado conversar con la oposición sobre los puntos más discutidos con miras de llegar a un posible acuerdo transversal.
- Se le ha tildado de ser más "Pragmático".

Álvaro Elizalde:

- Ministro Secretario General de la Presidencia.
- Militante del Partido Socialista.
- Liderando su cartera, deberá llevar las negociaciones entre el Gobierno y el Senado, con un estilo más político y transigente, pues representa a un sector que es minoría tanto en la Comisión de Trabajo como en la Comisión de Hacienda.

2. Parlamentarios:

a. Integrantes Comisión de Trabajo del Senado:

- Juan Antonio Coloma (UDI)
- Luciano Cruz Coke (Evopoli)
- Rodrigo Galilea (RN)
- Gastón Saavedra (PS)
- Alejandra Sepúlveda (ex FRVS)

b. Integrantes Comisión de Hacienda:

- Juan Antonio Coloma (UDI)
- José García Ruminot (RN)
- Felipe Kast (EVO)
- Ricardo Lagos (PPD)
- José Miguel Insulza (PS)

c. Senadores

OFICIALISMO		
1	Iván Flores	DC
2	Yasna Provoste	
3	Francisco Huenchumilla	
4	Jorge Soria	PPD
5	Pedro Araya (Ind PDD)	
6	Jaime Quintana	
7	Ximena Órdenes (Ind PDD)	
8	Loreto Carvajal	
9	Ricardo Lagos	PS
10	Fidel Espinoza	
11	Alfonso De Urresti	
12	Gastón Saavedra	
13	Juan Luis Castro	
14	José Miguel Insulza	
15	Isabel Allende	
16	Elizalde / Vodanovic	FRVS
17	Estebán Velázquez	
18	Claudia Pascual	PC
19	Daniel Núñez	RD
20	Juan Ignacio Latorre	
21	Alejandra Sepúlveda (ex FRVS)	IND
22	Karim Bianchi	
23	Fabiola Campillai	

OPOSICIÓN		
24	Manuel José Osandón	RN
25	María José Gatica	
26	Paulina Núñez	
27	Francisco Chahuán	
28	Rafael Prohens	
29	Kenneth Pugh	
30	José García	
31	Juan Castro (Ind RN)	
32	Rodrigo Galilea	
33	Alejandro Kusanovic	
34	Carlos Ignacio Kuschel	UDI
35	Sergio Gahona	
36	David Sandoval	
37	Enrique Van Rysselberghe	
38	Juan Antonio Coloma	
39	Ivan Moreira	
40	Gustavo Sanhueza	
41	José Miguel Duranaa	
42	Luz Eliana Ebensperger	
43	Javier Macaya	
44	Felipe Kast	EVO
45	Luciano Cruz Coke	IND
46	Sebastián Keitel (ex EVO)	
47	Rojo Edwards (ex Rep)	REP
48	Carmen G. Aravena (ex Evo)	DEM
49	Ximena Rincón	
50	Matías Walker	

ANEXO N°1: PROGRAMA DE GOBIERNO DE APRUEBO DIGNIDAD

Fecha: Octubre 2021

(Página 112 en adelante)

I.- Nuevo sistema de pensiones y no + AFP

Proponemos la creación de un sistema sin AFP que permita aumentar las pensiones de los actuales y futuros jubilados, y que materialice el derecho a la seguridad social. Un sistema moderno, tripartito, solidario, público y suficiente, con estándares internacionales, que sea sustentable en el tiempo.

Las reformas de pensiones son complejas técnica y políticamente, razón por la cual se requiere un camino sin atajos. Es importante iniciar cuanto antes un Diálogo Social amplio y una discusión técnica transversal para afinar el diseño de una futura reforma, que permita darle legitimidad y sostenibilidad en el tiempo. Por esta razón, la propuesta debe estar abierta a modificaciones y mejoras en los instrumentos, siempre en el marco de hacer cumplir los principios y objetivos de un sistema de seguridad social.

No interferiremos en la propiedad de los fondos ahorrados hasta la fecha en el sistema de capitalización individual, por eso nuestra propuesta se divide en dos fases: la transición hacia el cambio del sistema, y el sistema en régimen, una vez que esté completamente vigente.

II.- Nuevo sistema en régimen

El nuevo sistema en régimen estará compuesto de tres pilares:

- **Pilar No Contributivo:** se establecerá de manera gradual una Pensión Básica Universal (PBU) de \$250.000 mensuales para toda la población de 65 y más años. Será una pensión mínima garantizada por 113 el Estado, independiente de tener o no cotizaciones sociales. Se irá ajustando para cubrir los criterios de suficiencia y dignidad.

Siguiendo la experiencia de Nueva Zelanda con el New Zealand Superannuation Fund (NZSF), y considerando el envejecimiento de la población, sabemos que el costo de la PBU irá aumentando progresivamente. Para asegurar su sustentabilidad en el largo plazo se propone crear un Fondo de Reserva, construido sobre el actual Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)

- **Pilar Contributivo:** a la PBU se suman los beneficios que dependen de la contribución durante la vida laboral activa. Estas contribuciones sociales de las personas irán a un nuevo sistema de cuentas de registro individual previsional administrado por un órgano público autónomo y técnicamente idóneo. Además de los aportes individuales, se

considerará el trabajo de cuidados no remunerado, y se subsidiarán los períodos de desempleo, con tablas unisex para cada generación. Esto beneficiaría en particular a las mujeres, quienes hoy en día hacen la mayor parte de las tareas de cuidados y cuyas pensiones, por su expectativa de vida, aunque hayan contribuido lo mismo, en el actual sistema son menores.

Se propone un aumento de 6% de la cotización, a cargo del empleador, por lo tanto la contribución total será de 18%*. El aumento será gradual, para mitigar los impactos en el mercado laboral. En el caso de los trabajadores y trabajadoras independientes, cotizarán el aporte que corresponde solo al trabajador. En ambos casos se propone avanzar progresivamente en eliminar el tope imponible.

Los aportes de cada persona se registran en cuentas previsionales individuales y se acumulan en el tiempo, aumentando por la rentabilidad colectiva, la cual depende del sistema en su conjunto. Se suman en estas cuentas los subsidios por períodos de desempleo e inactividad por cuidado no remunerado.

La rentabilidad tiene un componente de capitalización colectiva que proviene del ahorro financiero (dos tercios) y un componente que depende del crecimiento de la productividad del trabajo (un tercio). Así, una vez llegada la edad de jubilación cada persona tendrá derecho a una pensión que dependerá de lo acumulado en estas cuentas previsionales. A diferencia de las AFP, el sistema garantizará siempre una pensión que parte desde un piso de rentabilidad, evitando de esta forma que los riesgos del mercado financiero impacten negativamente en las pensiones, lo que disminuye la incertidumbre. Es importante notar que el ahorro que hoy se genera en el sistema no disminuirá, ya que dos tercios de lo cotizado se ahorra.

Los beneficios de este pilar no disminuyen ni se acaban en el tiempo, y, para superar la discriminación que supone la mayor expectativa de vida de las mujeres, utilizan una expectativa de vida igual para hombres y mujeres.

Así, una persona con las mismas características e historia previsional tendrá en todos los casos mejores pensiones en el nuevo sistema. Pilar de ahorro voluntario: para las personas que quieran y puedan ahorrar para la vejez, al momento de pensionarse estos ahorros se suman como un complemento a la futura pensión otorgada por los primeros pilares.

- **Pilar de ahorro voluntario:** para las personas que quieran y puedan ahorrar para la vejez, al momento de pensionarse estos ahorros se suman como un complemento a la futura pensión otorgada por los primeros pilares.

III.- Transición al nuevo sistema de pensiones

Se respeta completamente la propiedad sobre los ahorros acumulados en las cuentas de capitalización individual.

Las pensiones de las personas ya jubiladas por retiro programado o por renta vitalicia recibirán una pensión contributiva complementaria a la actual.

A las personas que aún no se han jubilado, están afiliadas al sistema de AFP y tienen fondos en sus cuentas de capitalización individual en las AFP, se les permite el traspaso voluntario de sus fondos al nuevo sistema público. Como todas las personas empezaremos a contribuir en el nuevo sistema, quienes decidan no traspasar sus ahorros acumulados recibirán al jubilarse lo correspondiente a la pensión de su cuenta de capitalización individual administrada por las AFP, así como la pensión correspondiente al flujo de nuevas contribuciones en el nuevo sistema.

Las personas que decidan voluntariamente transferir sus recursos al nuevo sistema recibirán su pensión completa de este. En el cálculo de su nueva pensión se considerará todo lo contribuido en su historia previsional, incluido lo ya acumulado en sus cuentas individuales, que además se calculará con las reglas y parámetros del nuevo sistema, es decir rentabilidad colectiva, tablas unisex y subsidios al desempleo y al trabajo de cuidados no remunerado.

Las personas que no tengan fondos en el sistema de AFP entran automáticamente al nuevo sistema.

- **Administración del nuevo sistema.**

Las contribuciones previsionales actualmente se acumulan en un fondo de pensiones que es administrado por las AFP. Además, el Instituto de Previsión Social administra el sistema de pensiones solidarias (SPS) y el sistema antiguo. Proponemos crear un órgano público autónomo, técnico, paritario y con representación incidente de las y los trabajadores, que invierta gradualmente esos recursos con reglas de inversión justas y sostenibles. El objetivo de este órgano es administrar el pilar no contributivo y el pilar contributivo.

El ahorro voluntario podrá ser administrado por instituciones privadas reguladas, a elección del cotizante.

Respecto de la participación en la dirección del sistema, proponemos que en los directorios de las empresas en donde sean invertidos los recursos del nuevo sistema de pensiones haya representantes de afiliadas y afiliados, que sean elegidos de manera democrática. Será el complemento a la participación directa que tendrán representantes de afiliadas y afiliados como integrantes del consejo administrador del sistema

ANEXO N°2: FUNDAMENTOS Y CONTENIDO DE LA REFORMA SEGÚN EL ÚLTIMO INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Fecha: enero 2024

I.- FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

- **Aumentar las pensiones actuales y futuras**

Para cumplir este objetivo, la reforma propone aumentar el monto y la cobertura de la PGU, fortalecer el componente de capitalización individual del pilar contributivo y crear un nuevo componente contributivo denominado Seguro Social Previsional. Este último se basa en el ahorro colectivo y es financiado con el 6% de aporte de las y los empleadores, que incorpora mecanismos propios de la seguridad social entregando beneficios que permitan aumentar las pensiones de forma sostenible.

- **Avanzar hacia un sistema mixto**

Para avanzar en este objetivo, la reforma de pensiones propone crear un componente de ahorro colectivo dentro del pilar contributivo, denominado Seguro Social. Ello se complementa con una nueva arquitectura institucional flexible, eficiente, transparente, que contará con mandatos claros y con participación tanto pública como privada, ampliando, en consecuencia, la capacidad del pilar contributivo.

- **Reforzar la libertad de elección**

En este sentido, el proyecto amplía el espacio de elección de las y los afiliados al sistema, para elegir entre los nuevos Inversores de Pensiones Privados y un Inversor de Pensiones Público y Autónomo, mejorando la información disponible para comparar el desempeño de estas entidades.

- **Mejorar la eficiencia del sistema**

Por otra parte, la reforma busca mejorar la eficiencia del sistema y especialmente de la capitalización individual, desarrollando una transición hacia un cobro de comisiones transparente y comparable, centralizando las actividades de soporte en un Administrador Previsional Autónomo, y separando claramente las funciones de soporte de las de inversión en el sistema. Adicionalmente, como se detalla en el contenido del proyecto, se incorporan diversas mejoras regulatorias en esta dirección.

- **Redefinir el rol del sector privado**

La reforma busca mejorar la forma en que el sector privado participa en el sistema de pensiones, redefiniendo su rol con foco especialmente en la gestión de las inversiones de los ahorros previsionales a través de los Inversores de Pensiones Privados, estableciendo mecanismos de licitación que permitan tanto aprovechar la escala del sistema como los conocimientos especializados en servicios por parte de los privados, y facilitando el ingreso

de nuevos actores mediante la reducción de barreras de entrada que perjudiquen la competitividad entre oferentes.

- **Terminar con la exposición indeseada a riesgos individuales**

Adicionalmente, la reforma tiene como objetivo dar fin a la exposición indeseada a riesgos individuales en el sistema de pensiones a los que se enfrentan las personas afiliadas, especialmente en ámbitos donde demostradamente las decisiones de los individuos han llevado a un empeoramiento de las pensiones tanto en la etapa contributiva como al momento de pensionarse y seleccionar una alternativa inadecuada de modalidad de pensión. Para ello, el proyecto de ley reemplaza el sistema de multifondos por Fondos Generacionales que se adecúan al perfil de riesgo de las y los afiliados de acuerdo con su edad. Igualmente, se perfeccionan las modalidades de pensión y la información disponible al momento de tomar esa decisión.

- **Otorgar legitimidad al sistema**

Finalmente, esta reforma busca otorgar legitimidad ciudadana al sistema previsional, a través de un nuevo acuerdo social al respecto. Este objetivo se persigue a través de la creación de un sistema mixto, que combine elementos individuales y solidarios, una nueva arquitectura institucional, mayor transparencia, eficiencia y participación de las y los afiliados.

En resumen, esta reforma al ser aprobada permitirá que las personas perciban pensiones más elevadas, avanzando hacia un sistema mixto que fortalece la capitalización individual, la propiedad y la libertad de elección, y que a la vez crea un Seguro Social con una cotización adicional de cargo del o la empleadora.

De este modo, al jubilarse las personas recibirán una pensión final compuesta por los distintos pilares. Complementando el piso no contributivo de pensión mínima y por sobre el nivel de pobreza, con la suma de las pensiones finales del sistema mixto contributivo, que reconoce el resultado de los esfuerzos personales, en función al historial de cotizaciones de las personas afiliadas, e incluye mecanismos solidarios complementarios, según corresponda.

Además, a partir de los cambios a la gestión y el financiamiento del sistema se fortalece el objetivo de que Chile cuente con un sistema verdaderamente mixto y tripartito en el que participan el Estado, trabajadoras, trabajadores y las personas empleadoras.

II.- CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este nuevo sistema estará compuesto por tres pilares: un pilar no contributivo, conformado por la Pensión Garantizada Universal establecida en la ley N° 21.419 y las pensiones solidarias de la ley N° 20.255, un pilar contributivo de carácter mixto integrado por un componente de capitalización

individual y un componente de ahorro colectivo denominado Seguro Social Previsional. Finalmente, se mantendrá un pilar de ahorro previsional voluntario, generando mayores incentivos a su participación.

En términos generales, las materias aprobadas por la Comisión Técnica son las siguientes:

1. La eliminación de las AFP como entes administradores de fondos de pensiones. Se aprobó suprimir el inciso 2° del art. 1 del DL.3.500 de 1980.

2. -Se crea, y regula su funcionamiento, un Administrador Previsional Único, mediante licitación pública y que tiene las siguientes funciones:

- Registrar la afiliación al Sistema de Pensiones.
- Recaudar las cotizaciones.
- Efectuar la cobranza de las cotizaciones.
- Administrar las cuentas de capitalización individual, las de cotizaciones voluntarias, las de depósitos convenidos, las de ahorro voluntario, las de ahorro previsional colectivo y las de ahorro de indemnización.
- Gestionar un sistema electrónico que permita administrar el tratamiento de datos de las solicitudes de traspaso entre Inversores de Pensiones.
- Informar a los afiliados del saldo de sus cuentas.
- Administrar, otorgar y pagar las prestaciones del Sistema de Pensiones.
- Proporcionar información y orientación del Sistema de Pensiones.
- Licitación y gestión del cumplimiento del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.
- Administrar las comisiones médicas.
- Administrar el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión.
- Requerir y proporcionar información a otros órganos.

3. Los costos y margen operacional del Administrador Previsional, no se cobran al afiliado, sino que son de costo estatal.

4. INVERSORES DE PENSIONES. Se aprobó la creación y regulación de funcionamiento de los Inversores de Pensiones en reemplazo de las AFP. Para ello, se reemplaza el inciso primero del artículo 23 del DL. 3.500 por el siguiente: *“Los Inversores de Pensiones, denominados también en esta ley “Inversores”, serán sociedades anónimas que tendrán como objeto exclusivo efectuar la gestión de inversiones de los recursos de los Fondos de Pensiones.”*

- Cada IP deberá mantener, 10 Fondos Generacionales, denominados también “Fondos de Pensiones”, diferenciados por nivel de riesgo y retorno esperado de sus inversiones.
- Las AFP no pueden concurrir a la creación de un IP;
- En este sentido, se prevé en los artículos transitorios varias normas que regulan el término de la AFP y el traspaso de los fondos a un IP.

5. INSTITUCIONALIDAD. El esqueleto institucional de las AFP, se mantienen con modificaciones para los IP. Asimismo, queda prohibida la participación directa e indirecta de agentes de venta o intermediarios en la comercialización del ahorro obligatorio.

6. INVERSIONES. Los límites nuevos para las inversiones que puede efectuar el IP, son los siguientes: *“El límite máximo para la suma de las inversiones en los instrumentos mencionados en la letra a) del inciso segundo, el que no podrá ser inferior al 30% ni superior al 80% del valor total de los Fondos Generacionales. El límite máximo para la inversión en el extranjero de los Fondos de un mismo Inversor de Pensiones no podrá ser inferior al 50% ni superior al 80% del valor total de los Fondos.”*

7. COMISIONES. Se aprobó la regulación sobre las comisiones de inversión que se cobran al afiliado en el respectivo fondo, por parte del IP, se calcularán sobre el saldo del mismo: *“El Inversor de Pensiones tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones, de cargo de los afiliados, la que será un porcentaje del saldo administrado. Estas comisiones estarán destinadas al financiamiento del Inversor de Pensiones.”*

- Por su parte, las comisiones de intermediación dejarán de ser de cargo del afiliado, en los siguientes casos: *“Con todo, no podrán pagarse, con cargo a los Fondos de Pensiones, comisiones a vehículos de inversión o mandatarios que inviertan más de un 10% en los instrumentos señalados en las letras b), c), d), e), f), g), h), i) y ñ) del artículo 45, así como los instrumentos emitidos por el Banco Central o la Tesorería General de la República y los instrumentos de la letra j) del mencionado artículo que inviertan más de un 10% en las letras y emisores antes señalados.*
- *Con todo, el total de comisiones implícitas con cargo a los Fondos de Pensiones, de los incisos sexto y octavo de este artículo, no podrá exceder de un 0,25% del total de activos de los fondos de pensiones administrados por cada Inversor de Pensiones. En caso de exceder el máximo antes mencionado, el exceso será de cargo del Inversor de Pensiones.*
- *Las comisiones a que se refiere este artículo estarán exentas del impuesto al valor agregado, establecido en el Título II del decreto ley N° 825, de 1974.”*

8. LICITACIÓN DE CARTERA. Se crea y regula un mecanismo por el cual se licitará el total de la cartera de afiliados en un lapso de 10 años a razón del 10% por cada año. *“La Superintendencia de Pensiones realizará licitaciones públicas para adjudicar el servicio de gestión de las inversiones del ahorro en las cuentas de capitalización individual de cotizaciones obligatorias y cuentas de capitalización individual de afiliado voluntario. // Las licitaciones se efectuarán cada doce meses. // El grupo a licitar debe ser equivalente al 10% del total de afiliados no pensionados al Sistema.”*

- Cada inversor, incluido el estado (IPE), puede adjudicarse hasta 30% de la cartera: *“En el proceso de licitación podrán participar los Inversores de Pensiones existentes, siempre que cuenten con una participación de mercado al mes anterior al del llamado*

a licitación inferior al 30%, medido como porcentaje de los activos bajo administración, según lo determine el Reglamento.”

9. AUMENTO DEL TOPE IMPONIBLE. Se aprobó el aumento del tope imponible al mismo que se considera para efectos del cálculo de las cotizaciones del Seguro de Cesantía, (hoy: \$4.520.000). [Art. 16, letra a) del DL.3.500: “...igual a aquel establecido en el artículo 6 de la ley 19.728 y se reajustará de acuerdo a lo establecido en dicho artículo.”

10. AJUSTES A LA RENTA VITALICIA. Se aprobó, entre otras normas, la prohibición de las ofertas que una empresa hace fuera del SCOMP, aunque ésta sea mayor que la originalmente planteada en dicho sistema de ofertas.

11. AJUSTES AL PILAR VOLUNTARIO. La comercialización de ahorro voluntario por parte de los inversores, no podrán realizarse a través de fuerza de venta. Se mantiene fuerza de venta para los APV de bancos, aseguradoras y otros.

12. AUTOPRÉSTAMO. Se hasta por un 5% de los fondos de la cuenta individual y con un monto máximo de UF30.

13. CREACIÓN DEL I.P.E S.A. Se crea el IP del Estado S.A. Características: Se constituye como una sociedad anónima en la que el fisco tiene el 99% de las acciones y la CORFO el 1%.

- Se sujeta a la fiscalización de la SUPEN.
- Sus trabajadores se rigen por el Código del Trabajo.
- Se sujeta a los límites y modalidades de inversión iguales al del resto de los inversores privados.

14. AJUSTES DE LA LEY DE SOCIEDADES ANÓNIMA Y OTROS CUERPOS LEGALES. Se modifican la ley de sociedades anónimas, ley general de bancos, ley sobre administración de fondos de terceros y carteras individuales, la ley de cooperativas y el DFL 251 del Ministerio de Hacienda, sobre compañías de seguros, sociedades anónimas y bolsas de comercio, para ajustar sus articulados a la figura del inversor de pensiones, en cuanto a su constitución, fiscalización y regulaciones financieras.

15. AJUSTES AL SEGURO DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA (SIS). Se refiere este aspecto a los cambios necesarios en el procedimiento de licitación del SIS que hoy efectúan las AFP, y que en adelante lo efectuará el Administrador Previsional, conforme la nueva institucionalidad aprobada.

16. AJUSTES AL SISTEMA APLICABLE A COTIZANTES VOLUNTARIOS. Se trata de normas que ajustan el sistema de cotizantes voluntarios en las AFP, a la nueva institucionalidad que separa al Administrador Previsional y los Inversores de Pensiones.

17. AJUSTES A LAS FACULTADES DE LA SUPEN Y EL SISTEMA DE INFORMACIÓN. Básicamente se regula la facultad de la SUPEN para exigir de organismos públicos y privados la entrega de la información que requiera para consolidar todo lo relativo a las cotizaciones voluntarias, los depósitos de ahorro previsional voluntario, los depósitos de ahorro previsional voluntario colectivo, los depósitos convenidos y las cuentas de ahorro voluntario, como también de las pensiones y beneficios establecidos en la ley.

18. COBRANZA, PENSIÓN, ENFERMEDAD TERMINAL. Se ajustan las normas relativas a la participación del Administrador Previsional que reemplaza a las AFP.

19. DISPOSICIONES TRANSITORIAS. Se aprobaron las siguientes:

- Vigencia diferida general de dos años.
- La gradualidad de la vigencia de la cotización adicional, será a partir del primer día del 6°mes siguiente a la publicación de esta ley, la tasa de cotización será de 1% de las remuneraciones imponibles de los trabajadores.
- La gradualidad de la vigencia de las cotizaciones adicionales a la cuenta individual del afiliado, al Seguro Social que se crea, al componente de solidaridad intrageneracional, y al componente de equidad de género.
- La gradualidad de los beneficios provenientes del seguro social.
- La gradualidad de la vigencia del aumento del tope imponible.
- La gradualidad de la vigencia de las normas institucionales de los IP.

20. DISPOSICIONES RELATIVAS AL SEGURO SOCIAL. Se crea la Garantía con Solidaridad Intergeneracional. Tiene las siguientes características:

- Es de carácter obligatorio; se incorporan todos aquellos contratos nuevos a aportar del 6°mes de vigencia de la ley. Pueden incorporarse trabajadores antiguos y actuales pensionados.
- Se financia con las cotizaciones obligatorias del empleador.
- Se administra por el IPS.
- Se entrega un beneficio de 0,1 UF por cada año cotizado en el seguro, Este beneficio tiene como tope el de 360 meses, es decir el monto de aporte adicional que puede esperar un afiliado es un máximo de 3,6 UF mensual.
- Sin embargo, de este monto se descuentan las sumas de las pensiones autofinanciadas de referencia de vejez e invalidez que correspondan al componente del seguro que va a la cuenta de capitalización individual. Si estas sumas son superiores al monto de la garantía, el beneficio es cero.
- Este beneficio se expresa en una pensión.

21. DISPOSICIONES RELATIVAS A LA COTIZACIÓN ADICIONAL DEL 6%. En la última parte de la tramitación en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, el Ejecutivo ingresó una indicación que reformula la propuesta inicial de destinación del 6% correspondiente a la cotización adicional de cargo del empleador. La nueva distribución, es la siguiente:

- 3% a las cuentas de capitalización individual.
- De dicho monto se deriva el 70% efectivamente a la cuenta del afiliado y un 30% se destina a solidaridad intrageneracional, beneficiando a las rentas más bajas, con una mejor cotización.
- 3% se destina a financiar la solidaridad intergeneracional ya reseñada.

El seguro Social, se constituye en un Fondo Integrado de Pensiones, administrado por el Estado y cuya gestión de inversión debe ser licitada a entes privados.

22. DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL. La comisión aprobó el aumento de la PGU a \$250 mil, en tanto el estado obtuviere los recursos de la matriz tributaria no minera y que los ingresos fueren superiores al PIB tendencial incluyendo el sector minero.

ANEXO N°3:

PRESENTACIÓN INFORME COMISIÓN TÉCNICA DE PENSIONES AL SENADO

Fecha: 24 de Julio 2024

A. Mecanismos de aumento del volumen de ahorros y densidad de cotización en el pilar contributivo

- **Aumento en la cotización**
 - Hay consenso en aumentar la cotización con cargo al empleador en 6%, con gradualidad de 1 punto por año.
- **Aumento en el tope imponible**
 - Hay consenso en aumentar el tope imponible, hay preocupación de la gradualidad y la complejidad de tener 2 topes diferentes, para el 10% y 6%.
- **Seguro de lagunas:**
 - Hay consenso en implementar el seguro de lagunas.
- **Cobranza**
 - Hay consenso en fortalecer y centralizar la cobranza del pago de las cotizaciones. Estaba en el proyecto original, pero no en el actual.
- **Independientes**
 - Hay consenso en que trabajadores independientes obligados a cotizar por el 10%, deberían estar obligados por el 6%.
 - Hay consenso es que se desarrollen mecanismos alternativos para facilitar la cotización de los trabajadores por cuenta propia e independientes no obligados

B. Mecanismos para elevar el retorno de los recursos aportados por los trabajadores o en su nombre, incluyendo organización y competencia en la industria de AFP.

- **Separación de la industria**
 - No hay consenso sobre las economías de escala en la industria. Hay consenso en no obligar la separación de funciones de las AFP en un administrador de cuentas y gestores de inversiones.
- **Licitación de stock**
 - Hay consenso en que haya licitación de stock con plena libertad a los afiliados para no participar o cambiarse, hay diferencias en como implementar la conformación del grupo a licitar.
 - Mayoría estuvo de acuerdo con la propuesta del ejecutivo. Otros sostenían que fuera por invitación.
- **Comisión Flujo/Saldo**
 - Hay consenso de mantener la comisión por flujo, la transición es complejo
 - Algunos comisionados consideran que los gestores deben ser evaluados en función de un benchmark y recibir premios o castigos de acuerdo con su performance a ese benchmark
- **Fondos Generacionales**
 - Hay consenso en transitar de multifondos a fondos generacionales y la nueva regulación que esto implica para las inversiones
 - Hay una serie de preocupación respecto al impacto en el ahorro de los afiliados. Es necesario explicar bien la transición asegurando que ésta no impactará negativamente en el ahorro de los afiliados.

C. Pensión Garantizada Universal, incluyendo cobertura de beneficiarios, valor del beneficio, fuente de financiamiento, ajuste y gobernanza intertemporal

- **Cobertura:**
 - Hay consenso en no aumentar la cobertura de la PGU al 100% de la población mayor de 65 años.
- **Aumento valor de la PGU**
 - Hay consenso en que el valor de la PGU tenga como referencia a la línea de la pobreza (LP).
 - Hay consenso en dotar su reajuste a una institucionalidad apropiada
 - No hay consenso de aumentar el valor de la PGU a \$250 mil.
 - Unos comisionados piensan que implica llevar el valor de la PGU sobre la línea de la pobreza
 - Otros consideran que si es consistente con anclar a la línea de la pobreza pues implica un margen de un 10% respecto a la LP.

D. Aseguramiento frente a riesgos sobrevivientes o inherentes, asegurando suficiencia de los beneficios

- **Mayor expectativa de vida de la mujer:**
 - Hay consenso en compensar a las mujeres por la mayor expectativa de vida (Bono Tabla en el proyecto de ley)
- **Solidaridad intrageneracional:**
 - No hubo consenso respecto a la solidaridad intrageneracional.
 - Algunos comisionados sostuvieron que era contradictorio con el diagnóstico.
 - Otros consideraban que aporta incorporando elementos de seguro en el nuevo sistema de pensiones y quitaba presión al reajuste de la PGU en los deciles más bajos.

E. Modalidades adicionales de aseguramiento y obtención de potenciales beneficios para los actuales pensionados

- **Solidaridad Intergeneracional:**
 - Hay consenso para solidaridad entre generaciones (intergeneracional) por un período transitorio, focalizado en mujeres y en grupos que cotizan más.
 - Se presentan alternativas de grupos y montos y sus impactos, sin embargo, requiere mayor profundización.
 - Hay consenso que el bono tabla sea financiado con la cotización.
- **Préstamos**
 - Respecto al préstamo para financiar el componente inter, no hubo consenso.

F. Arreglos institucionales, estándares de información, exigencias de transparencia y participación

- **Reforma a la Superintendencia:**
 - Hay consenso en modernización de la Superintendencia de Pensiones
 - Transformarla en un cuerpo colegiado (similar a la CMF)
 - Hay consenso en fortalecer el Consejo consultivo previsional (CCP)
 - Fortalecimiento en dos dimensiones:
 - Dotándola con más recursos para hacer sus propias estimaciones
 - Ampliando sus funciones al sistema de pensiones en su conjunto
 - Coordinar con CFA pronunciarse sobre la sostenibilidad fiscal de las propuestas realizadas.
- **Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones:**
 - Hay consenso en modernizar la Comisión de Usuarios:
 - Cambiar su composición
 - Aumentar la transparencia y fortalecer el proceso de nombramiento de los directores que eligen las AFP

ANEXO N°4: MARCO PARA LA DISCUSIÓN EN PARTICULAR DEL PROYECTO DE REFORMA PREVISIONAL EN EL H. SENADO

Fecha: 31 de julio de 2024

El presente documento tiene como propósito servir de marco para la discusión en particular del proyecto de Reforma Previsional en el H. Senado de la República. Para esto se ha recopilado, sistematizado y desarrollado las propuestas surgidas durante los últimos cuatro meses, desde la votación del proyecto en la Cámara de Diputados. Este considera:

- (i) propuestas del Ejecutivo que han sido generalmente acogidas y valoradas;
- (ii) propuestas surgidas en la etapa final de la discusión en la Cámara de Diputados que no llegaron a ser incorporadas en el proyecto votado en abril pasado;
- (iii) opiniones y propuestas surgidas de técnicos, actores del sistema y parlamentarios durante la fase de audiencias;
- (iv) propuestas de la Comisión Técnica de la Comisión de Trabajo del Senado.

Estas propuestas se ordenan a partir de los principios generales para la reforma y la agrupación temática acordada por la misma Comisión de Trabajo en mayo pasado.

1. PRINCIPIOS ORDENADORES

Un sistema de pensiones debe ser capaz de:

- (a) prevenir el riesgo de pobreza en la vejez;
- (b) asegurar continuidad de ingresos en la etapa pasiva, y
- (c) mitigar riesgos que no son administrables por las personas.

Además, un sistema de pensiones debe ser sostenible en el tiempo, en sus beneficios y financiamiento, reduciendo con ello la incertidumbre de los trabajadores de cara a la vejez, la enfermedad y la discapacidad.

Ningún mecanismo de contribución y beneficios por sí solo, puede asegurar, de manera sostenible, los tres objetivos señalados más arriba, lo que hace necesario combinar, de manera coherente y eficiente, mecanismos complementarios, así como los aportes, en materia de recursos y de gestión de diversos actores.

Los sistemas de pensiones deben ser obligatorios e involucrar a los trabajadores y trabajadoras a lo largo de toda su vida laboral, así como hacer partícipe a los empleadores. Asimismo, el sistema debe ser capaz de ofrecer alternativas de elección, para que éste pueda responder mejor a las preferencias y necesidades de cada persona, con la única limitación de no comprometer los objetivos del sistema ni perjudicar al propio afiliado o a otros asegurados.

Las reglas del sistema de pensiones inciden sobre el comportamiento de trabajadores y trabajadoras antes y después de su retiro, así como de las empresas que los emplean. Por esta

razón, los cambios deben ser adecuadamente calibrados, de modo de evitar efectos secundarios que generen efectos negativos sobre el mercado del trabajo y su entorno.

El actual sistema de pensiones chileno adolece de limitaciones que afectan su capacidad de lograr los tres objetivos enumerados para el conjunto de la población. Parte de esas limitaciones tienen que ver con ciertas características del mercado del trabajo.

Todo ello hace necesario efectuar reformas que fortalezcan el carácter mixto del sistema de pensiones chileno, con el objeto de mejorar su desempeño para las generaciones actuales y futuras de pensionados, proporcionando seguridad sobre lo que el sistema es capaz de ofrecer y garantizar, así como reglas claras sobre las obligaciones de trabajadores, empleadores y Estado hacia el mismo. Estas reformas deben beneficiar especialmente a las mujeres y los sectores medios, por encontrarse estos particularmente postergados en la actualidad por factores ajenos a su control.

A partir de las propuestas iniciales del Ejecutivo, los aportes y modificaciones realizados en el primer trámite constitucional, los planteamientos recibidos en el proceso de audiencias, el trabajo de la Comisión Técnica convocada por la Comisión de Trabajo y las propuestas de los senadores y senadoras con apoyo de los representantes del Ejecutivo en la Comisión, se puede identificar un conjunto de temas en acuerdo, que proveen una base sólida para la discusión en particular del proyecto. Sobre esta base puede identificarse también un conjunto de metas cuantitativas para los resultados de la reforma, así como temas que deben resolverse para asegurar dichas metas y la coherencia general del proyecto.

2. PROPUESTAS SOBRE LAS QUE EXISTE CONVERGENCIA DE OPINIONES

a. Aumento de volumen de ahorros y densidad de cotización en el pilar de contribución definida

Para mejorar las pensiones futuras es necesario elevar la acumulación de ahorros a lo largo de la vida de trabajadores y trabajadoras, considerando para ello la incorporación de una cotización adicional de cargo del empleador, elevar el límite de renta imponible, eliminar la subdeclaración de cotizaciones e incrementar la densidad de las mismas, entre otros.

- Establecer una cotización para pensiones de 6% de la remuneración imponible, de cargo del empleador, destinada a incrementar volumen de ahorro previsional y contingencias no cubiertas, en las proporciones y formas propuestas en el punto E).
- Aumentar en forma gradual el tope de renta imponible para pensiones (actual: UF 84,3 o poco más de \$3 millones mensuales) hasta igualar el tope imponible del Seguro de Cesantía (actual: UF 126,6, aproximadamente \$4,8 millones).
- Aumentar el aporte del Seguro de Cesantía para cubrir la cotización para pensiones de los

trabajadores que pierden su empleo. El objetivo de esta medida es reducir el impacto de las lagunas previsionales a causa de cesantía.

- Establecer un mecanismo simplificado de cotización para trabajadores por cuenta propia e independientes, consistente en un aporte fijo mensual en pesos, convenido en mecanismos de pago automático desde las cuentas bancarias de los afiliados.
- Centralizar el sistema de cobranza de cotizaciones previsionales, de manera que las distintas instituciones previsionales, en conjunto, persigan la cobranza de las cotizaciones no pagadas por un mismo empleador. El correspondiente servicio será licitado entre todas, como lo hacen hoy las AFP con el seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS).
- Para facilitar la cobranza, se revisarán los criterios y las fórmulas para la aplicación de multas y recargos, de manera que la penalización del incumplimiento del empleador no termine impidiendo la recuperación de los fondos de los trabajadores.
- Distribuir, por una única vez, el 95% de los recursos provenientes de las cotizaciones que no hayan podido ser abonadas a las cuentas de capitalización individual del Decreto Ley N° 3.500, de 1980, por errores u omisiones en las cotizaciones, y que tengan una antigüedad superior a los cinco años.
- Incorporar medidas adicionales que permitan aumentar la densidad de cotizaciones, combinando exigencias legales, incentivos económicos y normas operacionales, con especial atención a la situación de las mujeres.

b. Elevar el retorno de los recursos aportados por los trabajadores

- El esfuerzo de mayor acumulación de ahorros debe complementarse necesariamente con un mayor retorno sobre los ahorros de los trabajadores sin elevar necesariamente el riesgo de los mismos, incrementando con ello el capital acumulado al momento del retiro. Los ajustes en la estructura de la industria, la modalidad de cotización y comisiones, el estímulo a la competencia, la administración y regulación de inversiones deben apuntar a este objetivo.
- Sustituir el sistema de multifondos del sistema contributivo actual por un esquema de Fondos Generacionales. En estos últimos, cada fondo sigue un esquema de inversión que va evolucionando, volviéndose cada vez más conservador conforme sus afiliados y afiliadas se acercan a la edad de retiro.
- Establecer carteras de referencia para cada fondo generacional, estableciendo que los inversores de pensiones reciban premios o castigos a sus comisiones de acuerdo con el

desempeño de sus inversiones en relación con las carteras antes mencionadas. Las carteras de referencia se establecerán por el Régimen de Inversión utilizando, entre otros insumos, estudios técnicos efectuados por expertos en la materia y previo a ser sometido a consulta pública.

- Licitación de grupos de afiliados, seleccionando aleatoriamente un porcentaje de hasta 10% de los afiliados y adjudicando la administración del ahorro previsional de este grupo al oferente con la menor comisión, el cual deberá mantener dicho precio por 10 años. Los afiliados licitados pueden desistir de la licitación o cambiarse de inversor de pensiones en cualquier momento, respetando la libertad de elección y permitiendo la retractación.
- Estipular un límite de participación de mercado (tanto en términos de afiliados como de activos administrados) para que un inversor de pensiones pueda participar de la licitación. Es indispensable que se autorice y norme el traspaso de activos entre administradoras para no afectar el mercado de capitales.
- Establecer un encaje reducido, a fin de disminuir actuales barreras a la entrada, el que respaldará los aportes que deban efectuar los inversores de pensiones que tengan un mal desempeño con respecto a la cartera de referencia.
- Limitar el valor máximo de las comisiones indirectas que pueden ser descontadas de los fondos de pensiones. Este límite será fijado en el Régimen de Inversión, con la institucionalidad existente.
- Las comisiones implícitas a vehículos de inversión que inviertan más del 10% en activos locales, exceptuando las inversiones en activos alternativos locales, no podrán ser financiadas con recursos de los fondos previsionales.
- Flexibilizar los actuales límites de inversión, traspasando mayores facultades al Régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones, ocupando la actual institucionalidad compuesta por la Superintendencia de Pensiones, o la institución que la reemplace, el Consejo Técnico de Inversiones y el Ministerio de Hacienda.
- Eliminar el rango establecido en la ley para la fijación del límite de activos alternativos por parte del Banco Central de Chile, otorgando así mayor flexibilidad para su fijación en el Régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones.
- Separar contable, administrativa y legalmente las funciones de administración de cuentas y gestión de inversiones que realizan las actuales AFP, de tal modo de que éstas puedan ser provistas por entidades distintas. Corresponderá a la administradora de fondos subcontratar los servicios propios de la administración de cuentas con uno o más proveedores externos.

- Posibilitar la participación del Estado en la gestión de las inversiones de los fondos previsionales en igualdad de condiciones que los gestores privados. Para tal efecto, este gestor público deberá tener carácter técnico e independiente del gobierno de turno, sirviendo exclusivamente a los intereses de sus afiliados.
- Establecer la posibilidad de constituir Cooperativas de Inversión Previsional con el solo objeto de administrar fondos generacionales, con la consecuente reforma de la ley general de cooperativas, lo que posibilitará la incorporación de nuevos actores en la industria.

c. Pensión Garantizada Universal

Para prevenir el riesgo de pobreza en la vejez y no distorsionar las decisiones de trabajo, cotización y modalidades de retiro, se requiere que el sistema cuente con una base de beneficios universales, financiado con rentas generales de la nación. Esta base debe administrarse con responsabilidad y visión de largo plazo, de manera de asegurar su financiamiento pleno y continuo, así como la estabilidad de las finanzas públicas.

- Aumentar el Valor de la PGU a \$250.000, en el entendido que dicho monto se encuentra prudencialmente por sobre la línea de la pobreza, con lo que se responde al objetivo central de esta medida, cual es que no existan adultos mayores en situación de pobreza.
- Fijar un período de carencia en que la PGU se reajuste sólo de acuerdo con el IPC, para estabilizar su valor previo a la actualización de este, en plazos predeterminados y sobre la base de criterios objetivos.
- Establecer un procedimiento robusto para eventuales futuros reajustes del beneficio, para que, por ejemplo el Consejo Consultivo Previsional y el Consejo Fiscal Autónomo evalúen tanto la suficiencia, impactos en mercado del trabajo e implicancias fiscales de futuros aumentos del monto de la PGU, emitiendo una opinión fundada para la consideración de los ministros de Hacienda y Trabajo.
- Permitir el acceso a los beneficios del sistema solidario de pensiones a los beneficiarios de leyes reparatorias.
- Mantener la cobertura de la PGU en el 90% de los pensionados, redestinando los recursos que se habían comprometido en el proyecto original al fortalecimiento de los mecanismos que permitan elevar la tasa de reemplazo de los pensionados de segmentos medios, de acuerdo a lo propuesto en el punto E).
- Vincular el aumento de la PGU a la aprobación del proyecto de ley que dicta normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, dentro del pacto por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad fiscal, boletín 16621-05, reemplazando con ello la relación con el incremento de ingresos estructurales aprobado por la Cámara de Diputadas y Diputados.

d. Aseguramiento frente a riesgos sobrevivientes o inherentes

Deben existir mecanismos de aseguramiento contra los riesgos económicos generados por eventos sobrevivientes o por características intrínsecas de los afiliados que estos no pueden alterar, como es la diferencia en la expectativa de vida de hombres y mujeres. Estos mecanismos de aseguramiento deben evitar distorsionar las decisiones de trabajo y retiro de los trabajadores y trabajadoras.

- Establecer un mecanismo de seguro que compense en términos de monto de pensión la brecha de las mujeres por la mayor sobrevivencia. El beneficio debe resultar en que una mujer y un hombre que se jubilan a los 65 años con el mismo ahorro e igual grupo familiar obtengan la misma pensión. Este beneficio se financiará con cargo a la cotización adicional del empleador.
- Agregar mecanismos de redistribución intrageneracional a la cotización de cargo del empleador con objeto de compensar el efecto que las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres, y las consecuencias que genera el subempleo en estas últimas debido a la carga cultural de las labores de cuidado, aspectos que impactan sobre las pensiones futuras.
- Diseñar un seguro de longevidad, que pueda incorporarse a las modalidades de jubilación de que disponen los trabajadores al momento del retiro, según las recomendaciones de la OCDE.
- Eliminar la opción de tener ofertas externas realizadas fuera del Sistema de Consultas de Ofertas y Montos de Pensión (SCOMP), garantizando de la competencia transparente y, por lo tanto, de mejores ofertas de pensión para los afiliados.
- Rebajar el umbral para contratar una renta vitalicia a 2 UF permitiendo que un mayor número de afiliados puedan elegir esta modalidad de pensión, protegiéndose de los riesgos de longevidad e inversiones.
- Establecer un monto mínimo para la generación de una pensión autofinanciada, bajo el cual los afiliados puedan girar de su saldo dentro de un período más breve. En todo caso, si las mensualidades resultantes son menores a 2 unidades de fomento, se ajustarán a ese monto.

e. Modalidades adicionales de aseguramiento y obtención de potenciales beneficios para los actuales pensionados

Aunque el incremento inicial de la PGU y el mecanismo de igualación de pensiones de hombres y mujeres mejorarán los beneficios de los actuales pensionados, las carencias en tasas de reemplazo para pensionados de sectores medios demandan un esfuerzo adicional de

mejoramiento. Para ellos deben crearse mecanismos temporales, que utilicen recursos de diversas fuentes, mediados por un Fondo de Acumulación y Compensación que administre los flujos de recursos, resguardando su sostenibilidad en el tiempo.

- Mejorar las pensiones de los actuales jubilados y los que lo hagan durante los próximos 20 años, a través de una garantía transitoria equivalente a 0,1 UF por año cotizado, con un mínimo de entre 5 y 10 años y un máximo de 30 años. El referido tope se irá reduciendo progresivamente para quienes se pensionen con posterioridad al año 20 hasta su extinción en idéntica temporalidad, reconociendo con ello el aporte que realizaron los distintos afiliados a la transición del sistema.
- Esta garantía será financiada con cargo a un Fondo de Acumulación, Compensación y Garantía del Seguro Social, que se constituirá con una cotización permanente, de cargo del empleador, de un 1% de las remuneraciones, un Aporte Reembolsable de un máximo de 2% de las remuneraciones, de carácter transitorio, y un aporte fiscal predeterminado en función de las necesidades de suficiencia y sostenibilidad del Fondo, el que, en cualquier caso, no excederá de los recursos liberados por la mantención de la cobertura de la PGU en 90% de los pensionados y el financiamiento de la gestión de fondos mediante una comisión de cargo del trabajador.
- La cotización permanente de 1% de cargo del empleador, financiará el seguro por diferenciales de expectativa de vida entre hombres y mujeres.
- El Aporte Reembolsable será de 2 puntos porcentuales de la cotización de cargo del empleador durante los primeros 20 años, reduciéndose paulatinamente durante los años siguientes. Al momento de cotizar, se emitirá por parte del Fondo, un instrumento financiero endosable, similar a los bonos de reconocimiento, que se depositará en el Depósito Central de Valores.
- Este instrumento será redimible a partir del momento del retiro, en cuotas mensuales a lo largo de 20 años. El instrumento se calculará como la suma de los aportes reembolsables efectuados, más un interés, definido por ley, de entre 2 a 3% sujeto a escenarios objetivos y rigurosos de sustentabilidad del Fondo y benchmarking de referencias similares.
- El Fondo tendrá características institucionales, contables y operacionales similares al Fondo del Seguro de Cesantía. Este contará con un régimen de inversión que fije las reglas de inversión de los fondos en base al objetivo de rentabilidad y pago de obligaciones con los cotizantes. Ver más detalles en letra F).
- Será también de cargo del Fondo de Acumulación, Compensación y Garantía, el seguro por diferenciales de expectativa de vida entre hombres y mujeres, constituido por la cotización permanente de 1% de cargo del empleador.

f. Arreglos institucionales, estándares de información, exigencias de transparencia y participación, instancias de educación y participación

El sistema debe contar con mecanismos eficientes y transparentes de administración de inversiones y de cuentas, facilitando la información y la toma de decisiones por parte de los afiliados, sean estos activos o pasivos. El sistema debe ser capaz de organizar la comunicación con los afiliados con estándares uniformes, capaces de integrar en una sola ventanilla toda la información necesaria para una correcta comprensión de su situación previsional y la toma de decisiones. Más ampliamente, el sistema debe ser capaz de lograr legitimidad, reconocimiento y adhesión por parte de la ciudadanía, facilitando con ello su funcionamiento.

- La Superintendencia de Pensiones se transformará en una Comisión de Pensiones, órgano autónomo, de carácter técnico y con dirección colegiada, siguiendo ejemplos de otras instituciones como la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).
- Dar más flexibilidad, atribuciones y recursos a la Comisión de Pensiones. Estos mayores recursos no solo financiarían a los comisionados, sino que deben estar acordes a las mayores responsabilidades que esta institución asume producto de los cambios que introduce el proyecto.
- Establecer, para el Fondo de Acumulación, Compensación y Garantía del Seguro Social, una estructura de gobernanza que asegure su carácter técnico, la independencia del gobierno de turno, separado del Fisco y la responsabilidad por el uso transparente y eficiente de los recursos que administrará. Para este efecto, contará con un Directorio cuyos integrantes serán nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, por mayoría absoluta de sus miembros y desanclado de los distintos ciclos políticos. Este Fondo deberá subcontratar la gestión de sus inversiones en Chile a uno o más operadores privados calificados, pudiendo hacerlo también para la gestión de sus inversiones en el exterior.
- Fortalecer el Consejo Consultivo Previsional (CCP), dotándolo de más recursos, humanos y financieros, que le permitan desarrollar sus propias estimaciones y con ello tener independencia en sus análisis.
- El CCP, en coordinación con el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), se deberá pronunciar sobre toda propuesta que tenga impacto en el mercado del trabajo y las cuentas fiscales, a efecto de que estas estén acompañadas con un análisis de sostenibilidad fiscal.
- Relevar el rol de la Comisión de Usuarios del sistema de pensiones, modificando su composición y aumentando la transparencia en el nombramiento de los directores que eligen los inversores de pensiones en las empresas donde invierte dando un rol en ello a la referida comisión. Así, la Comisión de Usuarios seleccionará una terna de candidatos a directores, y los inversores de pensiones seleccionarán entre esa terna al correspondiente director.

3. METAS PARA EL SISTEMA EN RÉGIMEN

Con el objeto de dimensionar los efectos esperados de la reforma y como un punto de referencia para las evaluaciones futuras sobre su funcionamiento, se identifican las siguientes metas cuantitativas:

- Reducir a 0 el número de pensionados con ingresos debajo de la línea de la pobreza
- Elevar la densidad de cotizaciones en 10 puntos porcentuales respecto de las actualmente existentes
- Elevar en 0,5% el retorno neto de los aportes de los trabajadores al sistema, considerando las comisiones, rentabilidad de las inversiones y tasa de rentas vitalicias.
- Reducir todas las brechas que actualmente perjudican a las mujeres, derivadas de sus diferencias de renta, participación en el mercado, densidad de cotizaciones y expectativas de vida.
- Alcanzar una tasa de reemplazo promedio de entre 70% y 75% de las remuneraciones de los últimos 10 años en actividad, minimizando la varianza en torno a este promedio y sosteniéndola en el tiempo.
- Asegurar que los aportes fiscales al sistema sean compatibles con la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

ANEXO N° 5

COMENTARIOS AL DOCUMENTO "MARCO PARA LA DISCUSIÓN EN PARTICULAR DEL PROYECTO DE REFORMA PREVISIONAL EN EL H. SENADO"

Asociación de AFPs

Fecha: 31 de julio de 2024

En el marco de la discusión del proyecto de reforma previsional, el Ejecutivo ha instado por apurar su votación en general, para lo cual ha presentado un texto que propone un marco para su discusión que consiste principalmente en reponer aspectos relevantes para el Gobierno y que habían sido desechados por la Cámara de Diputadas y Diputados y por la Comisión Técnica mandatada por la Comisión Trabajo y Previsión Social del Senado

(1) NO HAY CONVERGENCIA. El documento "Marco" busca imponer la agenda y el marco de la discusión a partir de las propuestas y la lógica del Ejecutivo. Aunque el texto se plantea como resumen de lo discutido, recoge solo las propuestas que el Ejecutivo considera adecuadas. Se utiliza la expresión "convergencia de opiniones" para querer dar a entender "acuerdo con el Ejecutivo".

(2) DESCONOCE LA VOTACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS: El documento “Marco” desconoce el pronunciamiento de la Cámara Baja, pues vuelve sobre contenidos que fueron rechazados por ésta, como el financiamiento del Seguro Social, insistiendo en la fórmula del “3-3”, en la creación de un Fondo Estatal de reparto, el establecimiento de un Gestor Estatal de fondos de pensiones en el pilar contributivo, el aumento del tope imponible, entre otros.

(3) RETOMA ASPECTOS QUE FUERON DESCARTADOS EN INDICACIONES: Las indicaciones presentadas por el Ejecutivo en el mes de diciembre de 2023 descartaron las cuentas nocionales, dado el fuerte rechazo que ellas tuvieron en la tramitación inicial del proyecto. Pero en este nuevo texto, sin decirlo expresamente, se reinstalan con la cotización de los 2 puntos de “aporte reembolsable”, disfrazándolo de un préstamo, que ni siquiera es al Estado.

(4) DESCONOCE ACUERDOS DE LA MESA TÉCNICA: El documento “Marco” se aparta por completo de los consensos alcanzados por la Comisión Técnica, los que fueron entregados a los senadores de la Comisión de Trabajo y Previsión Social el 08 de julio de 2024, en temas muy relevantes, como la Separación de Funciones, el aumento de la PGU, la estructura de comisiones directas o a terceros por parte de las Administradoras, entre otros.

(5) INSISTE EN MAYOR ROL DEL ESTADO, por tres vías:

- Participación del Estado en la administración de los fondos de pensiones de los trabajadores (Punto 19), gestor equivalente al IPE rechazado en la Cámara de Diputadas y Diputados. Además, también podrían participar otros gestores estatales que cumplan los requisitos para administrar el ahorro previsional de los trabajadores.
- El Estado gestionaría la Licitación de Afiliados Antiguos (Punto 11 del texto). Esto lo convierte en juez y parte, con la existencia de conflictos en el diseño de las bases, lo que permitiría después de algunos años que el Estado gestione una parte mayoritaria del ahorro de los trabajadores, interviniendo en el mercado de capitales y con altos conflictos de interés en la compra de títulos estatales.
- Gestión del Fondo de Acumulación, Compensación y Garantía del Seguro Social (FACGSS) (Punto 38 del texto), que es básicamente lo mismo que el Gestor del FIP, el cual ya fue rechazado por la Cámara de Diputadas y Diputados.

(6) NO ES UN PRÉSTAMO AL ESTADO, SON CUENTAS NOCIONALES, Y ES INSOSTENIBLE: El Ejecutivo en su documento propone crear el fondo FACGSS, que se constituiría con una cotización de un “Aporte Reembolsable” de 2% de las remuneraciones –que en su concepción corresponden a cuentas nocionales- y un aporte fiscal predeterminado según las necesidades de suficiencia y necesidad del Fondo, el cual no es garantizado.

- En el fondo, se vuelve a Cuentas Nocionales: Cada vez que una persona trabaja y cotiza, al igual que una cuenta nocional, se registraría su aporte en el FACGSS. Pero

de ese aporte, se sacaría el financiamiento para elevar pensiones a actuales pensionados (y por los próximos 20 años y más), y parte de ello se invertiría. Sin embargo, nada garantiza que el fondo sea financieramente sostenible, ni nada garantiza que el Estado tendrá los fondos para sustentarlo (por lo que se debiera exigir el informe de Sostenibilidad Fiscal).

- Beneficia a quienes no aportaron al fondo y perjudica a los trabajadores que aportarán todo el periodo: La garantía por años cotizados a actuales y futuros pensionados comenzará a decrecer para quienes se pensionen el año 2045 (trabajadores menores de 46 años) y se extinguirá para aquellos que se pensionen el 2065 (trabajadores de 25 años).
- Peor rentabilidad: Los 2 puntos rentarán menos que las cuentas de capitalización. La rentabilidad nocial será inferior a la que entreguen las inversiones, ya que el fondo debe pagar beneficios a quienes no aportarán al Fondo y para hacer sostenible el mecanismo de reparto deben definir una rentabilidad reducida, de lo contrario el Fondo será insolvente y/o el Estado deberá hacer aportes crecientes, en un escenario de envejecimiento de la población y altos compromisos futuros de pago con la PGU.
- Peores Pensiones: Con una rentabilidad nocial del 2%, un afiliado joven promedio tendrá un perjuicio en su pensión de hasta \$136 mil mensual y un afiliado con renta tope tendrá un perjuicio de hasta \$495 mil mensual. (Esto se puede verificar hoy para una persona que recibió bonos de reconocimiento, con impacto en su pensión de hasta \$315.000 mensuales por el préstamo que le dio al Estado).
- ¿Impuesto Temporal? Según el documento, el Aporte Reembolsable sería de 2pp de la cotización durante los primeros 20 años, reduciéndose paulatinamente durante los años siguientes. En la historia de nuestro país, ya ha habido “impuestos transitorios” que se convierten en permanentes.
- Riesgo de crédito: Este préstamo no es al Estado, ni tiene una garantía Estatal, dependerá de la solvencia futura del Estado el reembolso de las cotizaciones. El texto dice explícitamente “Al momento de cotizar, se emitirá por parte del Fondo, un instrumento financiero endosable, similar a los bonos de reconocimiento, que se depositará en el Depósito Central de Valores.”

(7) YA SE HA ALCANZADO LA META DE TASA DE REEMPLAZO: El documento “Marco” establece metas de tasa de reemplazo de entre 70% a 75%, pero hoy, y sobre todo con la propuesta de la Mesa Técnica de llevar la PGU a la línea de la pobreza, se cumplirían gran parte de los objetivos de un sistema de pensiones:

- Se evita la pobreza en la vejez.
- Los actuales pensionados ya tienen una mediana de tasa de reemplazo del 70%

según estudios del gobierno y comisión técnica del Senado.

- Cómo se proyectan menores pensiones a los futuros pensionados, éstas se mejoran fortaleciendo las cuentas individuales.
- Las brechas de expectativas de vida de las mujeres pueden ser solventadas con un financiamiento fiscal moderado (0,036 puntos del PIB).

(8) REPARTO PURO EN TEMAS DE GÉNERO: El “Marco” considera un 1% de las remuneraciones, que irían al mismo FACGSS, de forma permanente, para compensar a las mujeres. Llama la atención lo de la permanencia, puesto que se esperaría que se avance con los años a enfrentar la modificación de la edad legal de retiro, como gran parte de los países en el mundo (y que se avanzara en materia de equidad de género permitiéndole a las mujeres mejores perspectivas de ahorro). En el horizonte más cercano, el bono tabla se estima que tiene un costo inferior al 1% requerido. Tomando los datos proyectados por la DIPRES, el costo anual del bono tabla comienza en USD 105 millones y al 2050 llegaría a USD 157 millones. Este monto sería cercano a un décimo de la recaudación anual del 1% de las remuneraciones (USD 948 millones).

(9) SOLIDARIDAD INTRAGENERACIONAL: También se insiste en el mecanismo intrageneracional (punto 28) siendo que el diagnóstico de técnicos ha mostrado que las rentas medias y altas tienen menores tasas de reemplazo. El reparto intrageneracional consiste en que una proporción de la cotización que va a cuentas individuales (3 puntos) se reparta entre rentas altas y bajas, beneficiando a un grupo de trabajadores que tienen mayores tasas de reemplazo en desmedro de aquellos que tienen inferiores tasas de reemplazo.

(10) SEPARACIÓN DE FUNCIONES: Se insiste en la división de la industria (punto 18) como una medida para aumentar el ahorro, sin tomar en cuenta los argumentos que muestran que la medida no sirve a ese objetivo. Varios integrantes de la Comisión Técnica designada por la Comisión del Trabajo del Senado alertaron del elevado riesgo y poco beneficio que una medida así conllevaría, al igual que el académico David Bravo. De hecho, se pueden presentar aumentos de costos por pérdidas de sinergias y mayor pago de impuestos. El Ejecutivo busca hacer primar criterios ideológicos en este punto con tal de cumplir su promesa de “poner término a las AFP”.

(11) INSISTE EN LICITACIÓN DE AFILIADOS ANTIGUOS: El texto, en el punto 11, insiste en la licitación de afiliados, como si no existiera discusión respecto a su constitucionalidad, a la forma de ejecutarla, a su ineficiencia en el cambio de comportamiento de los afiliados y a si permite aumentar pensiones o no. De hecho, este mecanismo es incompatible con la participación del Estado en la gestión del ahorro previsional, manteniendo el riesgo de estatización de los Fondos de Pensiones, tal como lo mencionó la Mesa Técnica. Además, en la discusión posterior expertos en inversiones y mercado de capitales han insistido en el

impacto que las licitaciones de “stock” y potencial liquidación o traspaso de activos entre ganadoras y perdedoras podrán generar en los mercados, su desarrollo, los retornos, y perjuicio en pensiones.

(12) SEGURO DE LONGEVIDAD: La Mesa Técnica no se pronunció al respecto, ni tampoco lo explica bien el documento del gobierno (punto 29), haciendo alusión a “recomendaciones de la OCDE”. Estudios muestran que este seguro tendría un alto costo, es regresivo ya que beneficia a quienes tienen mayores expectativas de vida que son generalmente rentas altas, la transición sería muy cara, y habría riesgo de incorporar un esquema de reparto por esta vía. Además, la renta vitalicia, que ya existe en nuestro sistema, tiene una lógica parecida al seguro de longevidad y en el propio texto se propone rebajar el umbral para acceder a ella (a 2 UF, punto 31).

(13) DENSIDADES E INFORMALIDAD, SOLO BUENAS INTENCIONES: Si bien es crucial establecer mecanismos que incidan en una disminución de la informalidad y aumentos del volumen de ahorros y densidades, las medidas que se indican tanto para los independientes como para las mujeres no se habían discutido previamente y las soluciones que se plantean solo se hacen en términos genéricos, casi como meras declaraciones de buena voluntad, describiendo un mecanismo de recaudación sin pronunciarse por la obligatoriedad de la medida y el financiamiento de esos recursos.

(14) REZAGOS: Se incluye en el texto la “distribución” (no se aclara qué es) de un 95% de las cotizaciones no asignadas, que son recursos que pertenecen a los afiliados, pero que no se han logrado acreditar en sus respectivas cuentas individuales (más de USD 130 millones a dic 2023). Eso, aparte de quitarle fondos a los afiliados, puede transformarse en una forma de destinar recursos a reparto sin decirlo, perjudicando a los verdaderos dueños de esas cotizaciones quienes muy probablemente recuperan esos rezagos al momento de pensionarse debido a la revisión histórica de sus cotizaciones que hace cada AFP.

(15) FONDOS GENERACIONALES: En el punto 9 y 10 se hace referencia a la sustitución del sistema de multifondos por un esquema de FG. Acá notar 2 cosas, el mecanismo de transición y diseño de estos, y si verdaderamente es conveniente hacerlo. Con respecto al primer punto, no aclara qué entidad establecerá las carteras de referencia o el Régimen de Inversión, quiénes serían considerados expertos en la materia, y no se entiende someter a consulta pública un ejercicio tan técnico y complejo como este. Con respecto a lo 2°, en distintos países en que se ha adoptado esquemas similares, se está cuestionando su aplicación, y en un estudio reciente de Scotiabank 6 se advierte de los riesgos de la transición, sumado a que habría una gran cantidad de afiliados que se tendrían que traspasar desde los actuales fondos riesgosos hacia fondos conservadores, lo cual al final, implicaría reducirles retornos esperados a aquellos que de preferencia se mantienen en fondos más riesgosos.

ANEXO N°6

PROTOCOLO SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA PREVISIONAL EN LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL DEL H.SENADO DE LA REPÚBLICA

Fecha: 7 de agosto, 2024

I. ANTECEDENTES

La sociedad chilena y el Congreso Nacional han participado en los últimos años de un prolongado debate sobre el futuro de nuestro sistema de pensiones. En ese debate ha quedado de manifiesto una serie de aspectos que han logrado trascender las diferencias de ideas sobre la materia.

En particular, se ha coincidido en que un sistema de pensiones debe ser capaz de prevenir el riesgo de pobreza en la vejez, asegurar continuidad de ingresos en la etapa pasiva, premiar la cotización recurrente durante la vida laboral, y mitigar riesgos que no son administrables por las personas. Ningún mecanismo de contribución y beneficios por sí solo puede asegurar, de manera sostenible, estos objetivos, lo que hace necesario combinar, de manera coherente y eficiente, mecanismos complementarios, así como los aportes, en materia de recursos y de gestión de diversos actores.

El actual sistema de pensiones chileno adolece de limitaciones que afectan su capacidad de lograr los objetivos citados para el conjunto de la población lo que se hace particularmente evidente en su pilar contributivo. Después de haberse creado la Pensión Garantizada Universal, estas limitaciones se concentran en personas con alta densidad de cotizaciones previsionales, especialmente mujeres, que han cotizado muchos años, haciendo necesaria una reforma que provea una respuesta eficaz y sostenible a estos desafíos.

Por otra parte, el sistema de pensiones puede atenuar los problemas que provienen de una situación estructural de informalidad y bajos sueldos para una mayoría de trabajadores, pero no es el instrumento indicado para resolver esas situaciones, lo que lleva a definir que sea la tasa de reemplazo en relación a los ingresos imponibles la variable a utilizar para medir la suficiencia del sistema.

Durante el actual período presidencial y parlamentario se han discutido numerosas propuestas y alternativas respecto del contenido de dicha Reforma. Tras la presentación del proyecto de Reforma Previsional del Gobierno se produjeron las votaciones pertinentes en la Cámara de Diputadas y Diputados, dando origen a un texto que ingresó al Senado con significativos vacíos e inconsistencias. La Comisión de Trabajo del Senado, por su parte, condujo un proceso de audiencias en que se escuchó a más de 40 participantes y encargó a una Comisión Técnica el análisis de alternativas en las diversas materias cubiertas por el proyecto del Ejecutivo. Luego de darse cuenta del Informe de la Comisión, el Ejecutivo presentó el documento *"Marco para la Discusión en Particular del Proyecto de Reforma Previsional en el H. Senado"*.

En este escenario, quizás el avance más relevante y reconocido públicamente en la discusión consistió en el encargo que tanto gobierno como oposición hicieron a una Comisión Técnica,

compuesta por profesionales de reconocida experticia y conocimiento en materia de sistemas previsionales para el análisis de alternativas en las diversas materias cubiertas por el proyecto del Ejecutivo y cuyas conclusiones deben servir de fundamento para el avance futuro del proyecto. Sobre la base de este conjunto de aportes, la Comisión de Trabajo está en condiciones de definir los siguientes pasos en la tramitación del proyecto.

II. TEMAS PRIORITARIOS A TRATAR EN LA TRAMITACIÓN

La reforma de pensiones deberá:

1. Desarrollar mecanismos que permitan elevar el ahorro para pensiones, que involucren la tasa de cotización, la disminución de la informalidad previsional e incentivos a prolongar la vida activa. Es muy importante que la reforma no contenga elementos que desincentiven las cotizaciones.
2. Establecer parámetros objetivos y claros para la determinación de la PGU, de tal forma de evitar el populismo con este pilar clave del sistema de seguridad social y de importante implicancia fiscal.
3. Modificar elementos de la organización industrial del mercado de fondos de pensiones para incrementar la competencia en precios y rentabilidades, la que ha demostrado ser actualmente insuficiente debido a la inercia de la demanda. Estas modificaciones deben evitar tener impactos negativos en la rentabilidad de los fondos.
4. Perfeccionar aspectos de la gestión de fondos con el objetivo de elevar el retorno de los mismos.
5. Incrementar el monto de las pensiones actuales y de quienes están próximos a pensionarse, que aún tengan bajas tasas de reemplazo, a través de un seguro social. Este beneficio, según el diagnóstico ampliamente compartido, será transitorio y debe estar focalizado en mujeres y en personas de alta densidad de cotizaciones.
6. Durante el período de vigencia del seguro social señalado precedente, se deberá generar un fondo para sostener el pago de dicho beneficio, cuya inversión será licitada a privados.
7. Se establecerá un mecanismo permanente que permita a hombres y mujeres, que tengan igual condiciones de jubilación (edad y ahorro), obtener la misma pensión.
8. Se deberá velar por el reconocimiento de los aportes que hagan los cotizantes o sus empleadores a su nombre.
9. Fortalecimiento de la institucionalidad previsional, tanto en la determinación de los parámetros del sistema como en velar por la sostenibilidad de los beneficios en el tiempo.

III. METODOLOGÍA Y PLAZOS

La Sala del H. Senado autorizará que la Comisión de Trabajo y Previsión Social discuta el proyecto en general y particular a la vez.

Sobre esa base, el proyecto seguirá su tramitación en la referida comisión en la forma de votaciones ad-referéndum, las que desembocarán en un texto completo y consistente, el que será sometido a votación en general y particular al final del proceso. El proyecto deberá quedar despachado a sala antes del término del presente año, concluyéndose el segundo trámite constitucional a más tardar en el mes de enero 2025.

Las votaciones ad-referéndum irán incorporando indicaciones que serán analizadas por una instancia técnica, conformada por representantes de los Senadores y Senadoras de la Comisión, así como del Ejecutivo. En dicha instancia se buscarán los acuerdos más amplios posibles, sin perjuicio de que aquellos que no logren alcanzarlos se resuelvan por votación.